

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **K. L.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2017, č. j. 6 A 143/2015 - 87,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2017, č. j. 6 A 143/2015 - 87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 26. 8. 2014 vydal žalovaný příkaz o uložení pokuty č. j. MHMP 1218889/2014/BuO (dále jen „příkaz“), kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu ve výši 2.500 Kč.

[2] Žalobce podal prostřednictvím zvoleného obecného zmocněnce P. K. (dále jen „zmocněnec“) proti příkazu odpor, který žalovanému dne 10. 9. 2014 opakovaně (dvakrát) zaslal elektronickou poštou z adresy X. Žalovaný dne 6. 11. 2014 žalobci sdělil, že žádné z těchto dvou podání nebylo podepsáno zaručeným elektronickým podpisem, nesplňovalo tedy podmínky řádného podání podle § 37 odst. 4 správního řádu. Příkaz o uložení pokuty tudíž podle žalovaného nabyl dne 16. 9. 2014 právní moci.

[3] Dne 11. 11. 2014 žalovaný vydal opravné rozhodnutí, kterým rozhodl o opravě zřejmé nesprávnosti v příkazu v části týkající se roku narození žalobce. Na to dne 28. 11. 2014 žalobce prostřednictvím zmocněnce podal opět odpor proti příkazu. S ohledem na opravné rozhodnutí měl za to, že odpor podal včas, neboť opravným rozhodnutím došlo ke změně ve výroku příkazu.
[4] Dne 23. 11. 2014 také žalobce podal u Ministerstva dopravy (dále jen „ministerstvo“) jako žalovanému nadřízeného správního orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a žádal, aby uložilo žalovanému vydat ve věci sp. zn. S-MHMP 1217426/2014/Buo rozhodnutí.

II.

[5] Žalobce se následně bránil proti nečinnosti žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Trval na tom, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci tvrzeného přestupku s ohledem na odpor podaný proti příkazu. Městský soud žalovanému v záhlaví označeným rozsudkem uložil povinnost toto rozhodnutí vydat.

[6] K předpokladům žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. městský soud uvedl, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti byla doručena ministerstvu dne 23. 11. 2014. Žalobce obdržel z elektronické podatelny ministerstva jako odpověď na její podání automaticky generovanou odpověď, že „*elektronické podání bylo doručeno v pořádku a bude vyřízeno dle pravidel pro provoz elektronické podatelny*“. Z toho městský soud usoudil, že došlo ke splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. K vlastní nečinnosti žalovaného pak uzavřel, že žalobci nelze odepřít spravedlnost a přístup ke správnímu orgánu. Z průběhu správního řízení a z údajů vyplývajících ze správního spisu vztahujících se k podpisu odporu podaného žalobcem proti příkazu je podle městského soudu třeba za použití zásady v pochybnostech ve prospěch dovodit, „*že žalobce splnil svou povinnost a podání opatřil elektronickým podpisem.*“ Skutečnost, že podání (odpor) podepsal a odeslal, podle městského soudu žalobce dostatečně v žalobním řízení prokázal printscreeny obrazovek dokládajících, že elektronická zpráva obsahující jako přílohu odpor podepsaný elektronickým podpisem z počítače žalobce odešly. Žalovaný je tudíž povinen pokračovat v řízení o přestupku a ve věci samé rozhodnout.

III.

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítal nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu o tom, že žalobce splnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby; to namítal již v řízení o žalobě. Žalobcova žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 23. 11. 2014 totiž nebyla opatřena uznávaným elektronickým podpisem, proto nesplňovala náležitosti podání podle § 37 odst. 4 správního řádu. Ministerstvo ji tudíž považovalo za nepodanou; to stěžovateli sdělilo e-mailovou zprávou ze dne 7. 10. 2015. Stěžovatel za

nesprávný pokládal závěr městského soudu, že obdržel-li žalobce z podatelny ministerstva automaticky vygenerovanou zprávu, podle níž *„elektronické podání bylo doručeno v pořádku a bude vyřízeno dle pravidel pro provoz elektronické podatelny“*, došlo tím ke splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Toto automatické sdělení bylo pouze potvrzením, že žalobcovo podání bylo podatelně ministerstva doručeno, nikoliv potvrzením, že splňuje náležitosti podání podle správního řádu. Jelikož žalobcova žádost o uplatnění proti nečinnosti žalovaného byla podána jako elektronické podání bez uznávaného elektronického podpisu, ministerstvo k ní nepřihlíželo a podmínka vyplývající z § 79 odst. 1 s. ř. s. nebyla naplněna.

IV.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Spornou je v řízení otázka, zda žalobce před podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti stanovené předpisy pro řízení před správními orgány.

[13] Podle § 37 odst. 4 správního řádu (ve znění účinném do 18. 9. 2016), *podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem.[16)] Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.*

[14] Mezi účastníky řízení přitom není sporné, že žalobcovo podání obsahující žádost na uložení opatření proti nečinnosti ze dne 23. 11. 2014 bylo podatelně ministerstva doručeno elektronickou poštou téhož dne z e-mailové adresy X.

[15] Žalobce v řízení o žalobě tvrdil, že toto podání bylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem, uvedené tvrzení dokládal printscreenem obrazovky ze dne 23. 11. 2014 obsahující automaticky generovanou odpověď potvrzující doručení uvedené písemnosti do elektronické podatelny ministerstva. Dále toto své tvrzení dokládal též printscreenem obrazovky zachycující její podobu po odeslání uvedené písemnosti, včetně printscreenů obsahujících rozkliknuté detaily elektronického podpisu (viz č. l. 58 spisu městského soudu *in verso*); uvedené listiny navrhoval jako důkaz. Za předpokladu, že stěžovatel setrvá na svém tvrzení, že žádost o uložení opatření proti nečinnosti nebyla opatřena uznávaným elektronickým podpisem, navrhl žalobce provést k posouzení této sporné otázky důkaz též znaleckým posudkem z oboru kybernetika.

[16] Stěžovatel vzhledem ke sdělení ministerstva ze dne 7. 10. 2015 setrvale zastával názor, že uvedené podání (žádost o uložení opatření proti nečinnosti) nebylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem. Z prinstscreenu obrazovky o doručení této písemnosti do podatelny ministerstva vyplynulo, že elektronický podpis byl vyhodnocen jako neplatný. Ministerstvo tudíž na žádost o uložení opatření proti nečinnosti ze dne 23. 11. 2014 nereagovalo; vycházelo z toho, že žalobcovo podání nebylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem, nebylo podle § 37 odst. 4 správního řádu do pěti dnů ani potvrzeno či doplněno, tudíž k němu nepřihlíželo.

[17] Městský soud se v řízení spornou otázkou, zda žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky proti nečinnosti, zabýval pouze potud, že z printscreenu obrazovky obsahující automaticky generovanou odpověď elektronické podatelny ministerstva dovodil, že písemnost ze dne 23. 11. 2014 byla tomuto ministerstvu doručena. Usoudil proto, že žalobce zákonný požadavek plynoucí z § 79 odst. 1 s. ř. s. jako předpoklad přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti splnil.

[18] Nejvyšší správní soud však názor městského soudu nepovažuje za správný, resp. považuje jej za předčasný. Automaticky generovaná odpověď, kterou žalobce obdržel jako potvrzení doručení písemnosti ze dne 23. 11. 2014, nemohla v žádném případě u žalobce (jednajícího zmocněncem) vyvolat dojem, že jeho podání splňuje veškeré náležitosti vyžadované § 37 odst. 4 správního řádu, zejména že je opatřeno uznávaným elektronickým podpisem. Byla toliko potvrzením, že žalobcova písemnost se dostala do sféry dispozice správního orgánu, tedy do jeho elektronické podatelny. Ani údaj o tom, že podání bude „*vyřízeno dle pravidel pro provoz elektronické podatelny*“, nemohl u žalobce vyvolat opodstatněnou domněnku, že uvedené podání má všechny náležitosti a že se jím bude správní orgán zabývat věcně. Právě to však mylně tvrdil žalobce a posléze dovodil i městský soud.

[19] I když tedy žalobcovo podání ze dne 23. 11. 2014 na podatelnu ministerstva jako orgánu příslušeného k uložení opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu bylo doručeno, skutečnost, zda bylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem, dosud postavena na jisto nebyla. Jedná se však o zcela zásadní otázku, která je předpokladem přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti a jejího meritorního posouzení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100 a také rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59).

[20] Bylo-li by totiž potvrzeno stěžovatelovo tvrzení, že žádost o uložení opatření proti nečinnosti nebyla opatřena uznávaným elektronickým podpisem, byl by správný i stěžovatelův závěr, že k takovému podání správní orgány vůbec nebyly povinny přihlížet (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 3 As 72/2017 - 21). V tom případě nebylo ministerstvo vůbec povoláno na základě této „žádosti“ přistoupit k posouzení, zda je žalovaný nečinný a zda je třeba přijmout některé z opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, a nemělo tudíž ani povinnost informovat žalobce o tom, jak toto jeho podání (bez právních účinků), bylo posouzeno a vyřízeno. Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků proti nečinnosti před podáním žaloby

podle § 79 odst. 1 s. ř. s. by nebyla splněna, a žaloba by proto byla nepřípustná podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[21] Městský soud však své úvahy vyslovené v napadeném rozsudku zaměřil převážně na posouzení toho, zda odpor proti příkazu žalobce opatřil uznávaným elektronickým podpisem a zda měl stěžovatel povinnost pokračovat v řízení o přestupku věcným posouzením a rozhodnutím. Naopak otázkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se zabýval pouze okrajově, na základě zcela neúplných zjištění a podkladů a především vyšel z nesprávného předpokladu, že již samotné automaticky vygenerované potvrzení o podání žádosti o uložení opatření proti nečinnosti na elektronické podatelně ministerstva představovalo potvrzení skutečnosti, že toto podání má veškeré náležitosti podle § 37 odst. 4 s. ř. s., zejména že je opatřeno uznávaným elektronickým podpisem.

[22] V dalším řízení tedy městský soud nejprve postaví najisto, zda žalobcovo podání obsahující žádost o uložení opatření proti nečinnosti ze dne 23. 11. 2014 bylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem či nikoliv a na základě těchto zjištění následně znovu posoudí splnění předpokladů přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s., tedy bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. Teprve za předpokladu, že shledá přípustnost této žaloby, znovu uváží, zda žalovaný byl nečinný, a žaloba je proto opodstatněná.

VI.

[23] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 část věty první před středníkem). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. listopadu 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu